

Stabex et fluctuations des marchés mondiaux: politique commerciale et politique d'aide

Kappel, Robert

Veröffentlichungsversion / Published Version
Sammelwerksbeitrag / collection article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kappel, R. (1997). Stabex et fluctuations des marchés mondiaux: politique commerciale et politique d'aide. In *La convention de Lomé: diagnostique, méthode d'évaluation et perspectives* (pp. 117-141). Paris: GEMDEV - Groupement Économie Mondiale, Tiers-Monde, Développement. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-73135-8>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by/1.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by/1.0>

**Stabex et fluctuations des marchés mondiaux.
Politique commerciale et politique d'aide.**

Robert KAPPEL
Université de Leipzig, Allemagne

INTRODUCTION : LE CLIMAT INTERNATIONAL ET LES DISCUSSIONS SUR L'AVENIR DE LA COOPERATION ENTRE LE GROUPE DES ETATS-ACP ET L'UNION EUROPEENNE

Du point de vue des grands blocs économiques tels que l'Europe, le Japon et les Etats-Unis, l'Afrique ne joue plus aucun rôle significatif. Son déclin est visible non seulement à la faible part qu'elle a dans le commerce extérieur, mais surtout au niveau extrêmement faible de l'investissement extérieur direct. Même en tant que marché, l'Afrique ne présente pratiquement pas d'intérêt en raison de son faible revenu par habitant. L'Afrique fait partie des Etats du groupe ACP (Afrique-Caraïbes-Pacifique) qui, depuis 1975, sont liés par des liens de coopération à la Communauté européenne dans le cadre de la convention de Lomé. Dans cette contribution, je vais examiner deux aspects de la convention de Lomé : les relations commerciales et le système préférentiel de Lomé (y compris les résultats des accords de l'Uruguay Round) et les systèmes de subventions du Stabex et du Sysmin (pour les produits agricoles et miniers).

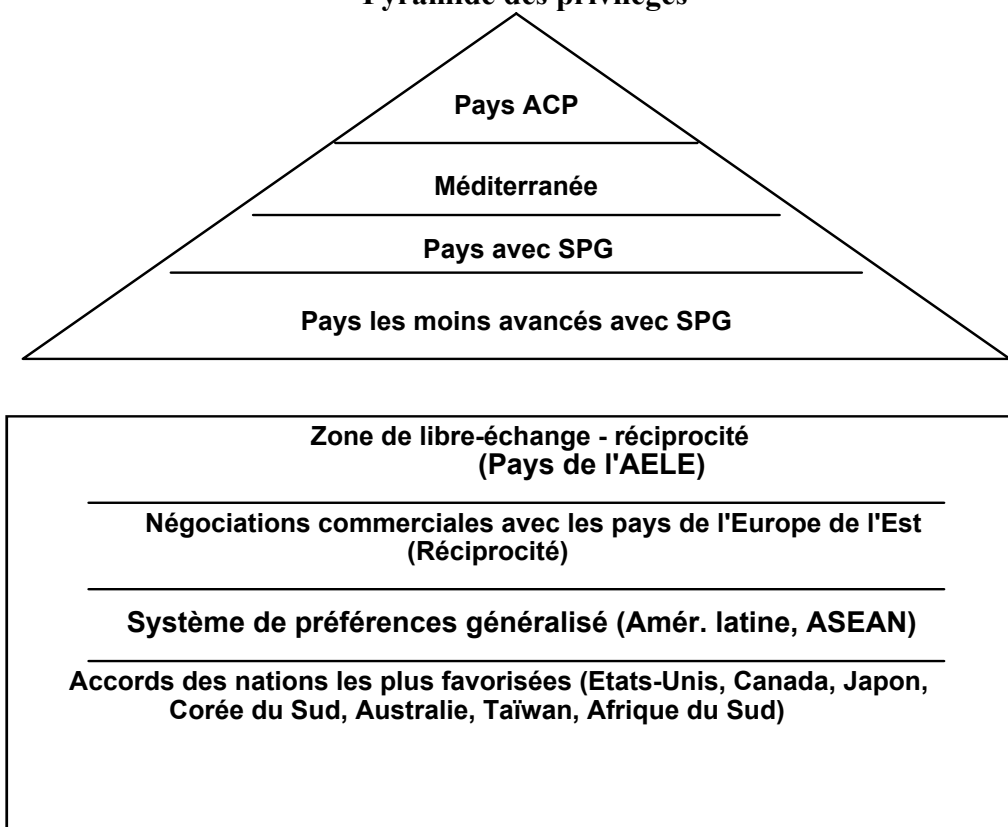
A l'ère postcoloniale, l'Europe joue un rôle de premier plan dans presque tous les pays africains. Aujourd'hui les relations entre les Etats membres du groupe des Etats ACP et les puissances européennes sont surtout influencées par les Accords de Lomé ainsi que par des traités bilatéraux entre les pays. Historiquement, ces traités ont leur origine dans les accords de Yaoundé qui, plus tard, ont mené au modèle de coopération de Lomé, quand la Grande-Bretagne, le Danemark et l'Irlande ont rejoint la Communauté européenne en 1973¹. Les quatre accords de Lomé, qui ont été en vigueur depuis 1975, ont abouti à un traité qui, selon beaucoup d'observateurs, est un modèle unique de coopération, dans lequel les exigences des pays ACP sont prises en compte tandis que la Communauté européenne a, en même temps, la possibilité d'affirmer ses propres intérêts dans une large mesure. L'accord entre la Communauté européenne et les pays ACP a vu le jour quand le Tiers-Monde a réclamé un nouvel ordre économique international (NOEI). Le choc pétrolier de 1973 a contraint la Communauté européenne à réévaluer ses relations avec les Etats ACP. La principale raison de l'intensification des relations entre la Communauté européenne et les Etats du groupe ACP était de s'assurer l'approvisionnement en matières premières et l'intégration stratégique². Certaines des demandes du nouvel ordre économique international ont été incluses dans la convention de Lomé (par exemple les fonds de stabilisation des matières premières). Au-delà du Système de préférence généralisé (SPG)³, les accords de Lomé (de Lomé I à Lomé IV) garantissent des privilèges spéciaux aux Etats du groupe ACP; ces privilèges comprennent des fonds de compensation (le Sysmin et le Stabex), des préférences commerciales et des aides au développement. Comparée à toutes les autres relations de coopération entre l'Union européenne et d'autres régions du Tiers-Monde, la convention de Lomé se situe au sommet de la "pyramide des privilèges".

¹ La république d'Afrique du Sud et les Etats du Maghreb ne font pas partie de la Convention de Lomé. Les Etats du Maghreb ont une relation spéciale de "proximité" : assurer l'approvisionnement en matières premières (pétrole et gaz), mesures de migration, industrialisation. Voir Isabelle Bensidoun et Agnès Chevallier, *Europe-Méditerranée : le pari de l'ouverture* (Paris, 1996). Les relations entre la Communauté européenne et l'Afrique du Sud étaient soumises à des conditions particulières pendant l'apartheid. L'Afrique du Sud jouera à l'avenir un rôle beaucoup plus important par rapport à tous les autres pays subsahariens. Cette évolution aura aussi un impact sur les Accords de Lomé. Voir Bernard Hoekmann, *The WTO, the EU and the Arab World* (CEPR Discussion Paper Series, n° 1226, Londres, 1995) ; Christopher Stevens, "Europe and development policy after Maastricht", *Development Insights*, n° 11, 1993, pp. 1-4.

² Daniel C. Bach, "Europe-Afrique : la régionalisation sans co-prospérité", *Politique africaine*, n° 49, 1993, pp. 31-46, pp. 34-35.

³ Les programmes d'ajustement structurel ainsi que la soit disant "clause de sauvegarde" (depuis 1979), accordent aux pays en développement des facilités en matières de taxes d'importation par rapport aux pays industrialisés, sans que les pays industrialisés n'exigent de services en retour (non-application du principe de la réciprocité).

Graphique 1
Pyramide des privilèges



La coopération entre l'Europe et les pays ACP a été placée dans une nouvelle constellation économique et stratégique, notamment à cause du traité de Maastricht de 1991, qui a abouti à l'unification européenne, des nouvelles résolutions du GATT ainsi que de la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)⁴. Suite à la fondation de l'ALENA (Accord de libre-échange nord-américain) ainsi qu'à l'effondrement du bloc de l'Est, de nouvelles constellations dans la région du Pacifique (voir par exemple la coopération économique de l'Asie et du Pacifique)⁵ et la coopération régionale en Amérique du Nord ont aussi abouti à cette nouvelle situation. L'Europe de l'Est va jouer un rôle beaucoup plus important à l'avenir. Maintenant l'aide au développement irrigue aussi le bloc de l'Est. Le démantèlement du bloc de l'Est et la fin de la guerre froide ont marqué la fin de l'intérêt géostratégique que présentaient les pays en développement dans le conflit entre des blocs ennemis. Etant donné leur proximité avec l'Union européenne, les pays méditerranéens vont désormais bien plus attirer l'attention que les pays africains⁶. Ce paysage géostratégique modifié réduit l'influence de l'Afrique en faveur de pays importants d'Asie (surtout les nouveaux pays développés, comme l'Inde et la Chine) et d'Amérique latine. Les cartes de la politique internationale étant ainsi redistribuées, les pays ACP sont à la traîne à cause de leur

⁴ Christopher Stevens et Jane Kennan, "How will the EU's response to the GATT round affect developing countries", *IDS Working Paper*, n°11 (Brighton, 1994); Sheila Page et Michael Davenport, *Do Developing Countries gain or lose ?* (Londres, 1994) ; Michael Davenport, Adrian Hewitt et Antonique Koning, *The Impact of the Gatt-Uruguay Round on ACP-States* (Londres, 1995) ; Robert Kappel, "Africa's Marginalisation in World Trade", *Intereconomics*, 1(1996), pp. 33-45.

⁵ Au mois de mars 1994, les Etats APEC, les Etats-Unis, le Japon, la Corée du Sud, le Mexique, le Canada, la Chine, Taïwan, Hong Kong, les Philippines, Brunei, l'Indonésie, Singapour, la Malaisie, la Thaïlande, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et la Papouasie Nouvelle-Guinée, se sont mis d'accord sur des principes de base pour une croissance économique stable. Cinq principes ont été adoptés : maîtrise de l'inflation, renforcement du commerce, des services et des investissements transfrontaliers, renforcement de l'entreprise privée, extension des investissements en vue d'améliorer l'infrastructure et le développement des marchés financiers.

⁶ Sur la Méditerranée, voir Bensidoun et Chevallier, *Europe-Méditerranée...* et Hoekmann, *The WTO, the EU and the Arab World*.

faiblesse économique et de leur insignifiance stratégique contrairement à d'autres régions du Tiers-Monde. Dans ce contexte, l'avenir de la coopération entre l'Union européenne et l'Afrique est remis en question. L'accord de Lomé IV reste en vigueur jusqu'en l'an 2000. Les lignes de la future coopération ont besoin d'être revues et le temps est compté. En 1993, l'Union européenne a pris l'initiative d'une réforme de base du modèle postcolonial de coopération en introduisant des négociations de révision à mi-parcours en faveur du second protocole financier de Lomé IV (1995-2000) et, à Bruxelles, une pression croissante pour mettre fin à la coopération préférentielle. Entre-temps, de nombreux experts ont demandé une révision du modèle de Lomé : beaucoup avancent des arguments essentiels contre la poursuite de la coopération, d'autres voient des perspectives pour une réforme du modèle de Lomé⁷. Les discussions sur "le protocole bananes" et les subventions aux exportations de boeuf et de blé vers l'Afrique ont à nouveau démontré l'effort colossal à faire pour aider la convention de Lomé à trouver un nouveau dynamisme. La question fondamentale qui se pose pourtant est de savoir si le modèle a aujourd'hui quelque perspective, du fait du changement de toutes les conditions le concernant. Les Etats ACP ne constituent plus une unité et ne le sont plus depuis longtemps. Une différence particulièrement remarquable distingue les pays les moins avancés des pays qui ont décollé. Cette présentation se concentrera sur le développement économique de l'Afrique, les accords commerciaux et de subventions et traitera des perspectives de la coopération de Lomé et des conséquences pour un nouvel ordre. En utilisant les principes de développement du modèle de Lomé, nous allons chercher à en déterminer les forces et les faiblesses. Nous allons aussi proposer les approches d'une réforme de ce modèle.

I. LE DEVELOPPEMENT COMMERCIAL DE L'AFRIQUE

A leur indépendance presque tous les pays africains étaient économiquement dépendants de leur ancienne métropole. L'investissement, le commerce extérieur et l'aide au développement se faisaient principalement avec la France, le Royaume-Uni, la Belgique, le Portugal et l'Espagne. Toutefois, après l'indépendance, les Etats-Unis et l'Allemagne ont été les premiers à améliorer leur position en Afrique. Dans les années 1980, le Japon a aussi réussi à mettre un pied sur le continent. De manière générale, les pays de l'Union européenne conservent une position centrale. On constate la crise des relations de commerce extérieur dans les pays africains surtout à cause des structures d'importation et d'exportation, qui, aujourd'hui encore présentent la forme typique d'un modèle colonial de spécialisation : l'exportation des matières premières agricoles, minières et fossiles, l'importation de biens d'investissement, de machines, de produits manufacturés, de produits alimentaires et de pétrole. Etant donné la multiplication des zones en état d'urgence et de guerres, les importations de produits alimentaires ont augmenté au cours des dernières années. Dans quelques pays, on remarque une légère diversification de la production. Quatre aspects montrent le déséquilibre et la fragilité du commerce africain :

I.1 La forte dépendance du commerce extérieur

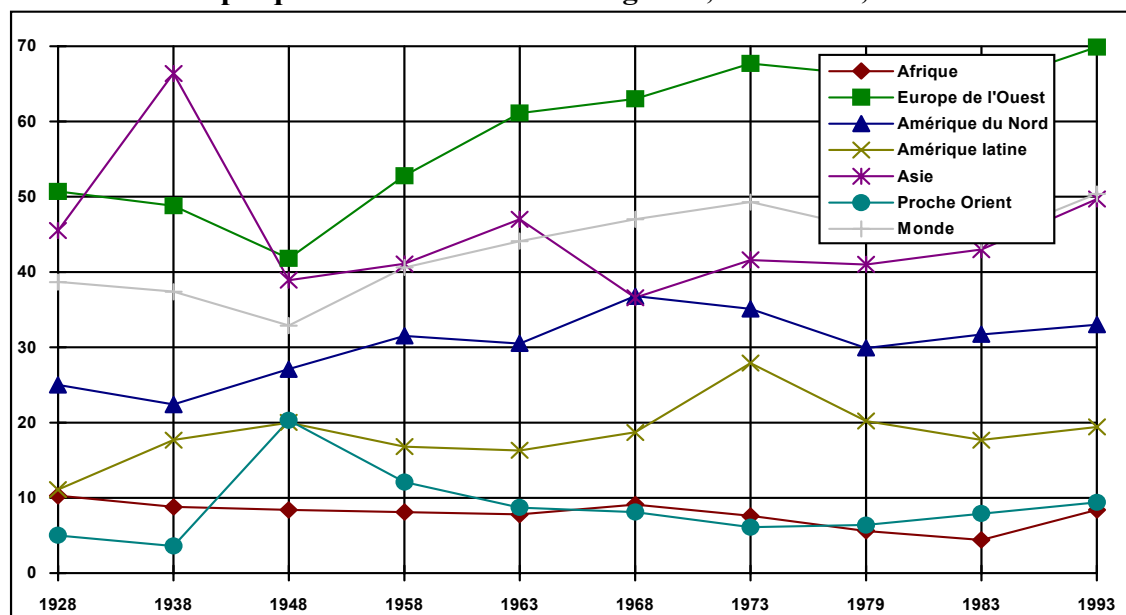
La plupart des pays ont un taux élevé de dépendance du commerce extérieur (mesuré en tant que commerce du PNB).

⁷ Voir Jean Bossuyt, Geert Laporte et Glenn Brigaldino, *European development policy after the Treaty of Maastricht. The midterm review of Lomé and the complementarity debate* (ECDPM Occasional Paper), Maastricht (1993) ; Trevor Parfitt, "The decline of Eurafica? Lomé's mid-term review", *Review of African Political Economy*, 87 (1996), pp. 53-86; ECDPM, *Beyond Lomé IV. Exploring options for future ACP-EU cooperation* (ECDPM Policy Management report N° 6), Maastricht, 1996.

I.2 Le faible niveau de commerce intra-régional et la forte dépendance vis-à-vis de l'Europe

Cette dépendance est en outre corrélée à un faible niveau de commerce intra-régional (d'environ 10 % depuis les années 1920, voir graphique 2) et une forte dépendance vis-à-vis de l'Europe (Union européenne). La plus grande part du commerce extérieur africain⁸ se fait avec l'Union européenne. Il est resté plus ou moins stable au cours des années passées, et, en 1993, il a atteint jusqu'à 56 % (voir graphique 3 et tableau 1).

Graphique 2: Commerce intra-régional, 1928-1993, en %



Source : OMC

Tableau 1 : Exportations de l'Afrique* vers l'Union européenne, les Etats-Unis, le Japon et le Tiers-Monde.
1980-1993 (en milliards de dollars US)

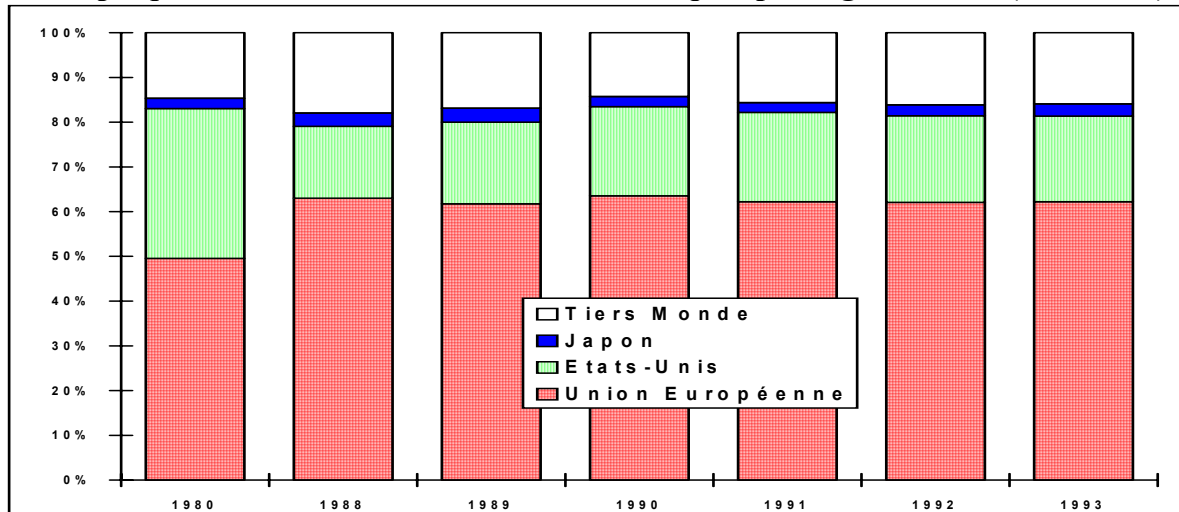
	1980	1988	1989	1990	1991	1992	1993	
Monde		94,9	51,8	56,3	66,5	70,0	70,1	69,4
Union européenne		43,9	29,8	31,8	39,2	40,2	40,8	40,7
Etats-Unis		29,7	7,6	9,4	12,3	12,9	12,7	12,5
Japon	2,0	1,4	1,6	1,4	1,4	1,6	1,8	
Tiers-Monde		13,0	8,5	8,7	8,8	10,1	10,6	10,4

Source: CNUCED, Bulletin mensuel

* Y compris l'Afrique du Nord.

⁸ Davenport, Hewitt et Koning, *The Impact of the Gatt-Uruguay Round on ACP-States*; Page et Davenport, *Do Developing countries gain or lose*, Stevens et Kennan, "How will the EU's response to the GATT round effect developing countries".

Graphique 3 : Le commerce extérieur de l'Afrique, par régions, en % (1980-1993)



Source : CNUCED

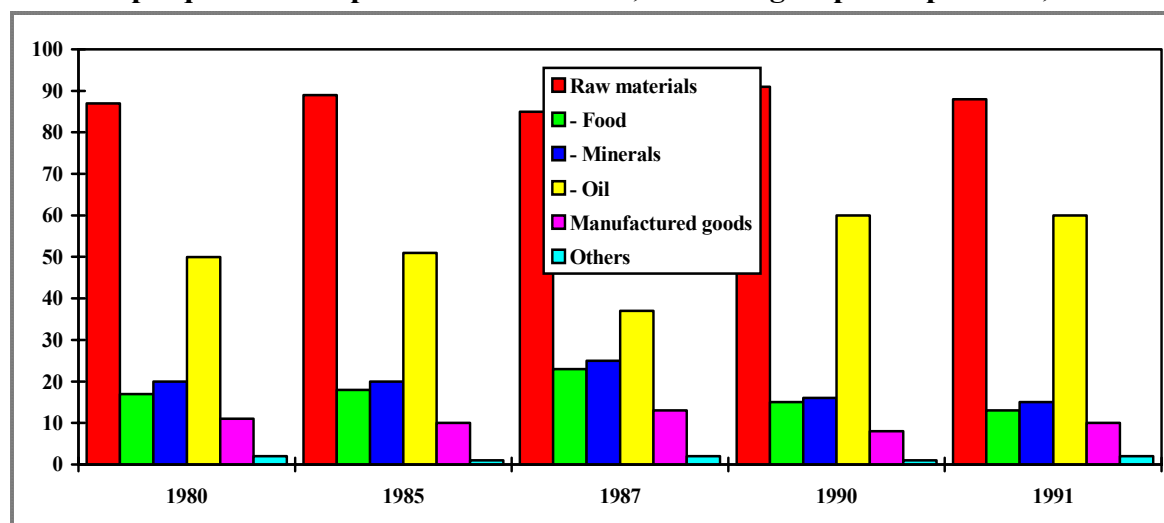
I.3 Structures déformées d'importation et d'exportation

La plupart des économies africaines ont une structure coloniale typique d'exportation et d'importation. Depuis les années 1960, plus ou moins la plupart des économies africaines sont moins dépendantes de l'exportation des matières premières, notamment du pétrole brut et de quelques minerais. Du côté de l'importation, il y a une concentration évidente du capital d'investissement (machines), les usines, le pétrole, et, depuis les années 1970, des importations de produits alimentaires. Quelques pays ont diversifié leurs productions et leurs exportations. Les pays africains qui exportaient le plus étaient le Nigeria (22 % à lui seul), la Côte d'Ivoire (9 %), le Cameroun et le Gabon (6 % chacun). En ce qui concerne les importations provenant de l'Afrique, l'essence (surtout du pétrole brut) avait une part de 31 %, les produits alimentaires et de semi-luxe et le tabac 27 %, les autres matières premières 14 % et les produits industriels 25 %. Des fluctuations du prix des matières premières ont un très fort impact sur le développement des exportations dans les pays ACP. Les importations les plus importantes en provenance de l'Afrique étaient le pétrole brut (30 % à lui seul), le diamant (6 %), les fèves de cacao (4 %), le sucre de canne non transformé (4 %), le café (4 %), la banane fraîche (2 %) et le bois (2 %). Les produits industriels constituaient 80 % des exportations de l'Union européenne vers l'Afrique et les produits alimentaires 11 %. L'Afrique n'a qu'une fonction subordonnée dans le commerce avec l'Europe (moins de 4 %). La position de l'exportation dans le commerce mondial est très faible car la plupart des produits ont perdu la position importante qu'ils avaient autrefois (sauf le cacao et le café). Un seul produit est maintenant un peu plus important : les bananes, à cause de la loi protectionniste sur les bananes⁹.

Bien que l'industrialisation fasse défaut à beaucoup de pays africains (la part d'exportation de la plupart des pays est de moins de 10 %), quelques-uns réussissent très bien (la part de la production industrielle du Zimbabwe dans son PNB atteint 24 %, celle de l'Ile Maurice 23 %, de la Zambie 25 %, de la Côte d'Ivoire 13 % et du Sénégal 17 %) (voir Banque mondiale 1996 : 24), en exportant principalement vers l'Europe.

⁹ Voir Reed Robert, "The EC internal banana market : the issue and the dilemma", in *The World Economy*, mars 1994, pp. 219-235; Borrell Brend, *EU bananarama III*, World Bank Policy Research Working Papers, WPS, n° 1385, Washington, DC, 1994.

Graphique 4 : les exportations africaines, selon les groupes de produits, en %



Source : CNUCED

Tableau 2 : Les importations industrielles en provenance du Tiers-Monde et de l'Afrique vers le Japon, les Etats-Unis et l'Union européenne, 1980 et 1990, en %

	1980			1990		
	UE	EU	Japon	UE	EU	Japon
Pays non industrialisés	26,9	69,0	82,4	56,7	73,8	89,8
Afrique	5,7	0,3	3,4	2,8	0,4	0,1

Source : Banque mondiale

Tableau 3 : Les importations d'Afrique*, selon les groupes d'importation, 1980 et 1990, en %, et valeur totale en milliards de dollars US.

	1980	1990
Produits alimentaires	14,3	13,0
Céréales	3,9	3,2
Matières premières	13,6	13,4
- pétrole brut	9,3	8,5
- autres matières premières	4,3	4,9
Produits chimiques	7,9	8,6
Produits manufacturés/biens d'investissement	68,6	64,0
- machines	37,4	37,6
- voitures/camions	2,7	2,8
- autres produits manufacturés	28,5	23,6
Total en milliards de dollars US	84,4	81,9

Source : CNUCED, Bulletin mensuel .

(* y compris l'Afrique du Nord).

I.4 Le bas niveau de l'investissement extérieur direct

En Afrique, les investissements bruts qui constituent le PNB ont chuté de 27 % en 1971-1975 et 30 % en 1976-1981 à 21 % en 1988-1993. Au cours de la même période, l'épargne brute des économies nationales a chuté de 19 % à seulement 9 %. Les raisons de ce phénomène comprennent une réduction de l'investissement public et un environnement non propice à l'investissement à la fois pour les investisseurs locaux et étrangers¹⁰. De manière évidente, les investissements dans les pays africains sont à la merci des événements économiques internationaux. Dans presque tous les pays africains, on remarque un accroissement des investissements entre 1985 (le plus bas niveau de l'investissement direct) et 1989, suivi d'une chute. Le montant et le flux de l'investissement direct vers l'Afrique et à l'intérieur du continent continuent à diminuer de manière significative, en comparaison avec d'autres régions du monde. L'exception à cette observation est l'Afrique du Sud qui est, de loin, le pays africain le plus important. Cette évolution s'est particulièrement intensifiée depuis 1980. La proportion de l'investissement extérieur direct (IED) en direction de l'Afrique est en diminution et, dans plusieurs pays africains, le fond est soit constant soit en diminution. Seuls le Nigeria et l'Angola ont des IED significatifs (secteur du pétrole brut) à leur disposition. L'IED de l'Union européenne fluctue : il a montré une légère tendance à la hausse depuis la moitié des années 1980. Les activités de l'investissement étranger se concentrent sur le secteur de l'extraction (pétrole, mines), dont environ 20 % correspondent au secteur industriel.

Au total, l'IED de l'année 1992 s'élève à 22,2 milliards de dollars US, la Grande-Bretagne compte 6,2 milliards, les Etats-Unis 4,4 milliards, le Japon 3,3 milliards et la France 2,5 milliards.

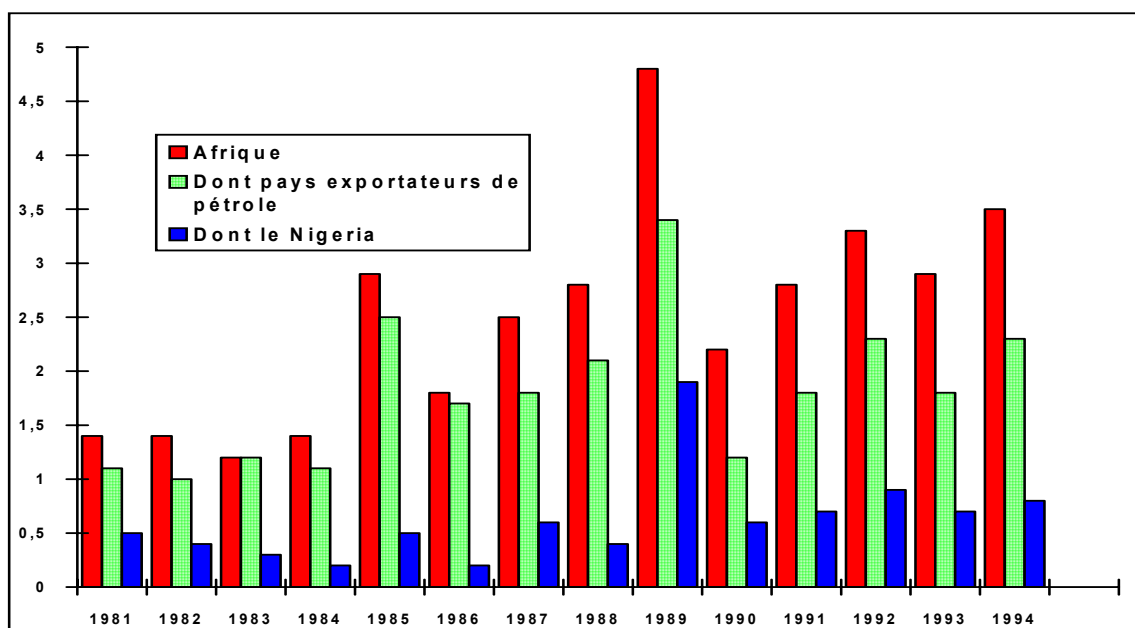
Tableau 4 :
L'investissement direct étranger de l'Afrique subsaharienne,
classement par pays les plus importants, 1991-1993 (en millions de dollars)

Pays		Pays		Pays	
Nigeria	780	Gabon	56	Guinée	20
Angola	386	Botswana	40	Madagascar	18
Zambie	97	Guinée Equatoriale	28	Sierra Leone	16
Namibie	76	Mozambique	26	Ile Maurice	14
Côte d'Ivoire	63	Seychelles	22		
Swaziland	58	Ghana	20		

Source : CNUCED 1995

¹⁰ Selon des entrepreneurs locaux et étrangers, l'investissement est moins lucratif comparé aux intérêts obtenus en Europe où la rentabilité des dépôts est relativement sûre. Cela explique aussi l'énorme transfert de capital des pays africains vers le marché des capitaux européens.

Graphique 5 :
Investissement étranger direct en Afrique (Afrique du Nord compris)
en milliards de dollars



Source : données de la CNUCED

A cause de circonstances difficiles (poids de la dette, diminution des investissements), l'Afrique a connu un *transfert net de capital* vers les pays de l'OCDE au cours des sept dernières années. La fuite des capitaux est très forte, surtout au Nigeria.

Il en résulte que la plupart des pays africains doivent compter sur *l'aide officielle au développement* en provenance des pays du CAD¹¹. Environ 40 % de l'aide totale au développement est allée à l'Afrique. Sans l'aide financière de l'Occident, la plupart des pays ne seraient pas en mesure de faire face à leurs dépenses publiques courantes. L'aide au développement constitue une part du PNB bien plus élevée que dans le cas de l'Amérique latine et des Caraïbes (voir tableau 5). A partir de ses ressources du Fonds européen de développement (FED), la Communauté européenne a apporté une importante contribution pour alléger la crise financière.

¹¹ Le CAD (Comité d'aide au développement) de l'OCDE, comprend 24 pays, la Commission de la Communauté européenne ainsi que les observateurs du FMI et de la Banque mondiale. Le CAD prépare un rapport annuel sur les réalisations de l'aide au développement.

Tableau 5 :
La dépendance à l'aide au développement, en milliards de dollars
et en pourcentage de l'aide dans le PNB (% 1993)

	1985	1990	1991	1993	aide/PNB
Total Afrique subsaharienne	9,522	13, 473	13,973	16,784	11,5
Mozambique	0,300	0,935	0,920	1,162	79,2
Ile Maurice	0,065	0,089	0,067	0,027	0,8
Tanzanie	0,484	1,141	1,076	0,949	40,0
Ethiopie	0,710	1,014	1,091	1,087	16,5
Côte d'Ivoire	0,117	0,693	0,633	0,766	8,2
Jamaïque	0,168	0,273	0,165	0,109	2,8
Trinidad et Tobago		0,018	-0,002	0,003	0,1
République Dominicaine	0,130	0,101	0,067	0,002	0,3
Total Amérique latine	3,024	4,498	5,017	5,273	0,3

Source : Banque mondiale

Les problèmes structurels auxquels font face les pays africains se manifestent en particulier dans l'échec de la modernisation (industrialisation) et la crise agricole. La stratégie de modernisation introduite au cours des années 1950 et 1960 avait pour objectif de mettre en marche un processus de rattrapage du développement, par le biais de l'investissement étranger et la promotion de l'industrie moderne. La transition d'une économie coloniale (avec de graves distorsions structurelles en faveur du développement agricole et des produits d'exportation conçus pour l'intérêt des métropoles) avait besoin d'être réalisée rapidement. A voir la situation actuelle, le modèle déséquilibré de spécialisation continue d'exister - à l'exception d'un petit nombre d'enclaves industrielles telles que l'Ile Maurice et quelques zones libres de production. Quelques pays (comme le Zimbabwe, le Ghana, l'Ile Maurice et le Nigéria) ont pu entre-temps atteindre le rang de centres industriels développés, produisant pour le marché régional et la demande mondiale. Mais en général, l'Afrique est restée à la traîne par rapport aux autres régions. Avec des changements de prix, surtout dans le cas des exportations de matières premières dominantes et les faiblesses structurelles dans la demande des pays de l'OCDE, les économies africaines vont droit au fond d'un gouffre vertigineux.

Le tableau 6 donne une idée de l'intégration de l'Afrique dans le marché mondial. Il distingue l'Afrique exportatrice de matières premières, l'Afrique exportatrice de produits agricoles et normalisés, l'Afrique exportatrice de produits "niches" et en tant que continent exportant des biens "préférentiels" tels que le sucre, les bananes et la viande de veau.

Tableau 6 : L'orientation des exportations africaines

Groupes de pays	Dangers et désavantages
Zones d'exportations de produits transformés/ produits normalisés - Ile Maurice	Forte dépendance aux biens d'investissement importés; faible lien à l'économie nationale; forte compétition des nouveaux pays industrialisés
Industrialisation par substitution aux importations - Afrique du Sud - Zimbabwe	Forte dépendance aux biens d'investissement importés; protection et perte de productivité
Pays exportateurs de minerais et de pétrole - Nigéria, Cameroun, Congo, Gabon, Angola (pétrole) - Zaïre, Zambie, Mauritanie, Guinée, Togo, Libéria, Niger, Namibie (minerais)	"Syndrome hollandais"; volatilité des prix du marché mondial ; bas niveau de l'élasticité du prix de la demande; processus de substitution dans les pays de l'OCDE
Pays exportateurs de produits agricoles - Côte d'Ivoire, Ghana, Sénégal, etc.	Volatilité des prix du marché mondial; bas niveau de l'élasticité du prix de la demande
Systèmes de préférence spéciale de l'UE (sucre, bananes, viande de veau) - Ile Maurice, Swaziland, Botswana *	Préférence pour ces produits; faible motivation pour des objectifs industriels.
Pays exportant des produits "niches" - Kenya, Sénégal, Lesotho, Nigeria, etc.	Non
Pays touristiques - Sénégal, Kenya	Divers niveaux de liaisons (tourisme de masse contre "tourisme intégré")

*La banane n'est pas d'une importance majeure pour les pays africains producteurs de bananes (le pourcentage des exportations de la Côte d'Ivoire et du Cameroun a été de 6 % au cours des dernières années).

Les potentiels endogènes, importants pour des stratégies réussies de développement à long terme, ont à peine fait leur apparition. L'abandon de l'agriculture qui a une importance centrale dans l'approvisionnement des villes, ainsi que le manque d'industrialisation rurale, ont dressé des obstacles contre le potentiel de développement endogène. La forte augmentation de l'émigration rurale-urbaine depuis les années 1970 est le signe évident de

l'absence de développement rural. De nouveaux faits montrent que l'urbanisation africaine va augmenter de façon dramatique : en l'an 2005, 50 % de la population africaine vivra dans des centres urbains.

Face à ces prévisions plutôt pessimistes, on peut se demander quelle a été la contribution de la coopération à la diversification et à l'industrialisation entre les Etats africains et l'Union européenne.

II. LES EXPERIENCES DE LOME

II.1 Le régime commercial

Depuis 1975, l'Afrique a des liens spéciaux avec son partenaire commercial le plus important, l'Union européenne, dans le cadre des Conventions de Lomé. Les dispositions de douane en vigueur depuis 1975 favorisent des produits provenant des pays ACP en leur permettant d'être importés sans droits de douanes et sans taxes. Cependant, il existe quelques exceptions et quelques restrictions :

- * Tous les produits agricoles assujettis à la politique agricole commune (PAC) sont exclus.
- * Les *règles d'origine*, auxquelles il est difficile de se conformer peuvent être un obstacle à l'expansion de nouvelles exportations. Malgré le système préférentiel des droits de douane, les importations d'Afrique ont baissé par rapport aux importations totales de l'Union.

Un certain nombre d'études sur le commerce entre l'Union européenne et les pays ACP depuis 1975 ont examiné si les décisions de la politique commerciale des Conventions de Lomé ont aidé à développer et à diversifier les exportations africaines et, par conséquent, ont contribué à améliorer les structures économiques. Globalement, les résultats ne sont guère encourageants, mais dans un petit nombre de domaines, on constate des développements positifs. En général, l'affirmation selon laquelle les préférences douanières de l'Union européenne constituent le facteur essentiel pour déterminer si un produit est exportable ou non (par exemple les exportations de fleurs en provenance du Kenya) en l'opposant au prix du produit et l'exploitation de l'avantage comparatif, ne peut être prouvée. A mon avis, des réductions plus importantes des droits de douane et l'accès aux appels pour une amélioration des règles d'origine sous la convention de Lomé n'accéléraient pas la diversification, car le problème des producteurs africains n'est pas le manque d'accès au marché mais les coûts de production excessifs, une connaissance inadaptée du marché, des gammes de produits insuffisamment développées et les obstacles placés devant l'industrie des produits manufacturés destinés à l'exportation par des Etats incapables de se réformer. Il est maintenant possible de parler de l'"inimportance d'être préféré"¹². Les choses se passent différemment dans le commerce avec les Etats-Unis, le Japon et le commerce intra-africain. En premier lieu, le commerce avec ces deux groupes de pays est moins important¹³. En deuxième lieu, les droits de douane sont plus élevés et les préférences inférieures.

On prévoit que l'effet global de l'Uruguay Round sera l'accroissement du commerce mondial d'environ 0,5 % à 1,4 % par an jusqu'en l'an 2005. Les estimations des gains et des pertes pour l'Afrique varient. Certains auteurs considèrent que l'Afrique a subi des pertes commerciales à cause de la perte des préférences et des termes de l'échange due à l'augmentation des prix des produits alimentaires, tandis que d'autres observent des gains en termes de prospérité.

¹² Michael Davenport, "Africa and the Unimportance of Being Preferred", *Journal of Common Market Studies*, vol. 30, n° 2 (1992), pp. 233 et ss. Voir en détail Oladeji. O. Ojo (ed.), *Africa and Europe, the changing economic relationship*, Londres, Abidjan.

¹³ Sauf pour des pays exportateurs de pétrole tels que le Nigéria, l'Angola et le Congo, qui envoient, chacun, 49 %, 45 %, et 33 % de leurs exportations aux Etats-Unis, et pour la Mauritanie et le Zimbabwe, qui envoient chacun 27 % de leurs exportations au Japon (poisson et fer brut pour le premier et cuivre pour le second).

Près de 100 % des exportations africaines peuvent entrer dans l'Union européenne sans payer de droits de douane. Par exemple, 25 des 134 groupes de produits exportés par l'Angola sont soumis au droit de douane zéro de la nation la plus favorisée et 106 autres groupes de produits, ou 98, bénéficient de préférences. C'est la même chose pour tous les pays africains¹⁴.

A l'opposé, Taïwan et la Corée du Sud sont admis à un taux zéro pour seulement 4 % de leurs exportations avec les dispositions de la nation la plus favorisée (NPF) et ne bénéficient pas de préférences sur les importations vers l'Union européenne.

Si les dispositions de la NPF étaient complètement libéralisées, l'Afrique aurait raison de craindre des pertes commerciales globales sur la base des préférences existantes. La libéralisation dans le cadre de l'Uruguay Round aura pour résultat une réduction nette des exportations africaines¹⁵ ; mais le taux de réduction va dépendre du degré de libéralisation, c'est-à-dire de la mesure selon laquelle les décisions seront traduites en action, ce qui est la raison des différences de l'évaluation de l'impact du Round. L'abolition des préférences pour les Etats africains supprime les obstacles pour d'autres pays. Pour l'Afrique, l'érosion des préférences porte le danger de la marginaliser davantage dans le commerce mondial¹⁶. Il y a une diversion commerciale à cause de la perte des préférences et une création commerciale due à la libéralisation généralisée.

Le tableau 7 montre l'impact des changements tarifaires de l'Uruguay Round sur les exportations africaines vers l'Union européenne. La diversion des exportations due à la baisse des préférences de l'Union européenne pour les pays africains implique que d'autres fournisseurs vont apparaître et que les revenus des exportations africaines vont probablement chuter. Bien que le montant des pertes ne représente qu'une petite proportion de la totalité des exportations, elles sont cependant d'une grande importance dans certains domaines sensibles. Les exportations de biens manufacturés par des pays ayant un secteur industriel en voie de développement, tels que le Kenya, le Nigeria, le Cameroun et la Côte d'Ivoire, sont affectées de façon négative.

Tableau 7 : La diversion commerciale et les pertes de revenus d'exportations dues à l'érosion des préférences dans le commerce avec l'Union européenne

En millions d'ECU			En % des exportations totales	
	Diversion commerciale	Perte de revenu d'exportation	Diversion commerciale	Perte de revenu d'exportation
Tout produit des ACP72		144	0,4	0,7
- Produits manufacturés	19	41		
- Produits tropicaux	20	40		
- Plantes, légumes	7	13		
- Poisson, bois	13	27		
- Métaux, minerais	9	17		
Total Afrique	62,2	124,6	0,3	0,7

Source: Davenport, Hewitt et Koning, 1995 (évaluations ODI)

¹⁴ Alexander J. Yeats, *What are OECD Trade Preferences Worth to Sub-Saharan Africa?*, World Bank Policy Research Working Paper, n° 1254 (Washington D.C., 1994).

¹⁵ *Idem*.

¹⁶ Voir Stevens et Kennan, "How will the EU's response to the GATT round effect developing countries" ; Davenport, Hewitt et Koning, *The Impact of the GATT-Uruguay Round on ACP-States*.

Il est intéressant de noter qu'une étude de la Banque mondiale voit des développements positifs résultant de l'Uruguay Round et de l'OMC. Si c'est bien le cas, le processus de marginalisation ne sera pas aussi grave que dans le cas des réductions des potentiels commerciaux. Toutefois, même une vue plus optimiste ne changera pas le paysage global des perspectives commerciales africaines¹⁷.

On prévoit que l'accord de l'Uruguay Round aura un impact particulier sur l'agriculture africaine étant donné les règles spéciales de la politique agricole commune (PAC). Les subventions qui apportent des distorsions au commerce et les restrictions sur les importations doivent être réduites en six ans. Des barrières non douanières doivent être converties en droits de douane équivalents (tarification) et réduites par étapes de 36 % en moyenne pour tous les produits agricoles. De plus, les subventions internes doivent être réduites de 20 % en 6 ans. Les mesures ayant des effets minimes de distorsion commerciale (la recherche, la formation, ainsi que la protection de l'environnement) et les mesures destinées à promouvoir le développement agricole dans les pays en développement peuvent être conservées. Les subventions aux exportations doivent aussi être baissées de 36 % par rapport au niveau de 1986-1990, et le volume des exportations subventionnées doit être réduit. L'aide alimentaire est exclue.

L'effet le plus important de la libéralisation agricole sera une baisse du dumping international et une hausse des prix agricoles mondiaux. Les exportateurs de produits agricoles en tireront bénéfice, tandis que les pays importateurs auront à assumer des coûts plus élevés.

Sur le long terme, ces développements pourraient apporter un changement de tendance en Afrique, car les importations alimentaires subventionnées en provenance d'Europe étaient un obstacle à l'augmentation de la production alimentaire africaine. Les producteurs locaux seront ainsi encouragés à accroître la production et la productivité, si la hausse de revenu passe aux producteurs et n'est pas captée comme rente par l'Etat. Dans ces circonstances, la libéralisation agricole pourrait contribuer au développement des activités économiques locales qui avaient été entravées jusque-là, car elle augmenterait les revenus agricoles.

On prévoit à court et moyen termes les développements suivants en Afrique :

- L'estimation des effets des garanties sur les quantités de vente de sucre (selon le protocole sucre) et de viande (protocole boeuf et veau) pour la durée de la convention de Lomé montrent que certains pays (tels que l'Ile Maurice et le Botswana, qui envoient une part importante de leurs exportations de sucre et de viande à l'Union européenne) vont voir leurs revenus diminuer à cause d'une chute des prix due aux réductions des prix d'intervention de la PAC. Les effets nets pour les pays africains importateurs de produits alimentaires tels que le Nigéria, l'Angola, le Mozambique, le Sénégal et la Côte d'Ivoire seront importants. D'une manière globale cependant, on peut considérer que des coûts d'importation plus élevés n'auront pas d'effet dramatique. Les pertes des revenus d'exportation auront tendance à être limitées, bien qu'on puisse prévoir que, dans certains pays, elles seront importantes.
- La fin graduelle de l'accord multi-fibre (AMF) : au cours des dix prochaines années, tous les quotas d'importations bilatérales seront abolis en trois étapes et les droits de douane dans les pays de l'OCDE seront réduits de 22 %. Pour les pays africains, la libéralisation du commerce des textiles et vêtements signifie l'érosion des préférences existantes par rapport à d'autres pays en développement, mais ici encore les effets ne sont pas particulièrement prononcés pour l'ensemble du continent. Des pays tels que l'Ile Maurice, le Zimbabwe et la Côte d'Ivoire,

¹⁷ Voir Harrold Peter, *The Impact of the Uruguay Round on Africa*, Washington, D.C. 1995 (World Bank Discussion Paper, n° 311). L'Afrique a des opportunités d'exportations comme le montre le tableau 6. Elle peut être compétitive, si la productivité pouvait s'améliorer, si les entrepreneurs africains pouvaient être "innovateurs", et si les gouvernements appuyaient les petites, moyennes et grandes entreprises; voir Tyler Biggs, Margaret Miller, Caroline Otto et Gerald Tyler, *Africa can compete! Export opportunities and challenges for garments and home products in the European market*, Washington, D.C. 1995 (World Bank Discussion Paper, n° 300).

seront affectés car ils sont exposés à une compétition plus aiguë. D'autre part, la fin progressive de l'AMF ouvre des opportunités pour l'exportation de vêtements et de textiles africains vers les Etats-Unis et le Japon. On prévoit que les accords de l'Uruguay Round feront perdre à l'Afrique une part de son marché avec l'Union européenne pour les produits bénéficiant jusqu'ici de tarifs préférentiels. En conséquence de la réduction des tarifs de l'AMF, les pays africains ne perdront pas seulement des revenus d'exportation des produits tropicaux¹⁸. L'Ile Maurice est une exception, car elle bénéficiera de la libéralisation de l'AMF. Yeats pense que la perte globale de l'Afrique sera de l'ordre de 4 milliards de dollars US par an, sans compter l'Ile Maurice et de 3 milliards en incluant cette dernière¹⁹.

Enfin, on peut constater que l'Afrique est marginalisée dans le commerce mondial et même dans le commerce avec l'Union européenne à cause de la gamme limitée de ses produits et de ses exportations. Cependant, il n'existe plus de raison de continuer à donner à l'Afrique le traitement spécial établi par la convention de Lomé et auquel les pays africains ont constamment fait appel (par les paiements compensatoires, par exemple), aux fonds de compensation établis sous la convention de Lomé comme le fond de stabilisation pour les exportations minières (Sysmin) et le fond de stabilisation des exportations des produits agricoles (Stabex) qui ont contribué à une ossification des structures d'exportation. De même, on peut douter que les règles d'origine puissent contribuer à l'augmentation des exportations vers l'Union européenne. La diversification des produits pourrait être difficilement réalisée par des mesures de politique commerciale ou par de nouvelles préférences dans le secteur agricole. Des questions ont été soulevées concernant les préférences qui ont déjà été accordées. Tôt ou tard elles seront abordées lors d'une consultation supplémentaire entre le GATT et l'Union européenne. Il en est de même pour les accords sur la banane qui sont vivement contestés.

La coopération commerciale non réciproque de l'Afrique avec l'Europe dépend unilatéralement de l'Union européenne. C'est le problème principal qu'affronte le commerce africain. D'une part, la discrimination envers d'autres Etats dans le cadre de la convention de Lomé a été réduite, et d'autre part, la coopération entre l'Union européenne et d'autres groupes de pays du Tiers-Monde s'intensifie. Ces tendances constituent une menace sérieuse pour les perspectives commerciales africaines. Si l'Union européenne perd son intérêt pour l'Afrique, l'Afrique ne perdra pas seulement son statut préférentiel actuel mais aussi le cadre de relations commerciales réciproques. Des préférences commerciales non réciproques n'ont pas apporté à l'Afrique d'importants bénéfices, et subissent actuellement une érosion du fait de la libéralisation internationale. Toutefois, la position de l'Afrique ne se détériorera que légèrement en conséquence. Les pays ACP ont besoin d'une coopération commerciale basée sur la réciprocité.

Des relations commerciales réciproques et la création d'une union douanière africaine sont les conditions nécessaires pour que l'Afrique trouve une issue hors de l'impasse de son développement, mais elles ne sont pas suffisantes à elles seules. Des voies de développement différentes doivent être suivies, selon le niveau de développement, l'état de progrès des réformes et le degré d'industrialisation. L'Afrique du Sud va adopter une stratégie régionale orientée vers l'exportation et jouera donc un rôle de locomotive dans toute l'Afrique australe. Les pays exportateurs de matières premières vont continuer d'exploiter leurs avantages comparatifs, mais ils ne pourront réduire leur dépendance vis-à-vis des pays de l'OCDE que par la promotion systématique de l'agriculture et la diversification de la production, autrement dit, par la promotion des petites et moyennes sociétés industrielles, qui sont essentielles pour

¹⁸ Page, Davenport, *Do Developing Countries gain or lose?*

¹⁹ Yeats, *What are OECD Trade Preferences Worth to Sub-Saharan Africa?*, p. 18.

le développement du potentiel local. Une réforme fondamentale devra être entreprise à divers niveaux en Afrique.

II.2 La coopération financière

Face à la crise économique, les fonds de développement de l'Union européenne jouent un rôle très important en augmentant l'aide bilatérale. Depuis 1975, l'aide au développement de l'Union européenne s'est beaucoup élargie dans le cadre des accords de Lomé. L'aide bilatérale des Etats individuels est presque aussi élevée que celle de l'Union européenne (voir tableau 8).

Dans Lomé IV, le total de l'aide financière de l'Union européenne a atteint la somme de 12 milliards d'ECU, 10.8 milliards provenaient du septième Fond européen de développement (FED). Deux tiers des fonds provenant du premier au sixième FED ont été versés en tant que dons, tandis que le reste a été alloué sous forme de prêts avec un taux d'intérêt de 1 %. En outre, la Banque européenne d'investissement (BEI) a accordé des prêts avec des conditions d'intérêt souples. Ainsi, les fonds FED sont un don. Depuis le septième FED, les fonds ont été exclusivement alloués comme dons non remboursables. Seuls les fonds de la BEI exigent le paiement d'intérêts, de telle manière que le septième FED a fourni environ 92 % de dons.

Dans son aide au développement, l'Union européenne fait une différence de base entre l'aide conditionnelle et l'aide non conditionnelle. Au début de l'accord de Lomé, les fonds pour l'aide conditionnelle sont négociés entre les Etats membres de l'Union européenne, l'Etat ACP concerné et l'Union européenne. Ceux-ci sont alors indiqués dans ce qu'on appelle le *programme indicatif national* (PIN). L'aide conditionnelle comprend des projets d'aide au développement, l'appui de la coopération régionale pour sept régions faisant partie des ACP, des programmes de santé et de lutte contre le sida dans les régions concernées, l'aide aux projets de développement, la coopération industrielle, le développement du tourisme et du commerce, la coopération culturelle, des programmes d'éducation et de formation, d'ajustement structurel (voir tableau 8). L'application d'une coopération financière et technique conditionnelle s'étend à tous les domaines politiques et économiques concernés, comme on l'a déjà dit. En outre, elle comprend des programmes de développement et d'importations supplémentaires. Dans ce cas, une aide financière indirecte est nécessaire pour permettre aux pays de se constituer une épargne monétaire quand des importations sont indispensables. Selon Lomé IV bis, les fonds pour la coopération régionale s'élèvent à 1,3 milliard d'ECU, 260 millions d'ECU ont été alloués à l'aide d'urgence et aux réfugiés, 73 millions au Centre de développement industriel (CDI) et 80 millions au soutien des mesures de réforme institutionnelle et administrative pour la promotion du processus de démocratisation.

L'*aide non conditionnelle* comprend des fonds pour des prêts, le capital risque, le Stabex et le Sysmin. Elle est concernée par toutes les dépenses qui ne peuvent pas être planifiées aux premières étapes de la coopération.

Tableau 8 :
Le Fonds européen de développement (FED) 1975-2000, en milliards d'ECU et en %

	Lomé I 1975-1980	Lomé II 1980-1985	Lomé III 1985-1990	Lomé IV/1 1990-1995	Lomé IV bis 1995-2000
	4° FED	5° FED	6° FED	7° FED	8° FED
Aide (1-2) programmée	total 2,057	total % 2,986 54	total % 4,860 57	total % 7,995 67	total % 9,592 65,6
1 dons	2,057	2,986 54	4,860 57	6,845 57	8,192 56
2 Prêts d'ajustement structurel	-	- -	-	1,150 10	1,400 9,6
Aide non (3-6) programmée	0,923	1,641 30	2,540 30	2,800 23	
3 prêts spéciaux	0,446	0,518 9	0,600 7	- -	- -
4 capital risque	0,097	0,284 5	0,600 7	0,820 7	1,000 6,8
5 Stabex	0,380	0,557 10	0,925 11	1,500 12	1,800 12,3
6 Sysmin	-	0,282 5	0,415 5	0,480 4	0,575 3,9
7 FED (1-6)	2,980	4,627 84	7,400 87	10,800 90	12,967 88,7
8 BEI	0,390	0,885 16	1,100 13	1,200 10	1,658 1,3
Total (7-8)	3,457	5,512 100	8,500 100	12,000 100	14,625 100

FED = Fond européen de développement; BEI = Banque européenne d'investissement
Source : Commission européenne

II.3 Des systèmes de subventions : le Stabex et le Sysmin

Le Stabex (stabilisation des revenus de l'exportation) et le Sysmin (fond spécial pour les produits miniers) sont les pierres angulaires fondamentales des accords de coopération entre l'Union européenne et les pays ACP.

II.3.1 Systèmes de subvention : le Stabex

Le système Stabex est contractuellement ancré dès l'accord de Lomé I. Dans l'accord de Lomé IV, il comprend 51 matières premières agricoles (Lomé I : 29 produits, Lomé III : 48 produits) et vise à compenser, dans une certaine mesure, la baisse des revenus obtenus à partir des exportations (par exemple dans le cas de chutes de prix). L'objectif est de limiter les effets désavantageux des pertes de gains. L'obligation de remboursement qui était en vigueur jusqu'en 1990 n'est plus applicable, c'est-à-dire que des fonds sont garantis comme crédit non remboursable. Les seuils de dépendance et de réaction ont été abaissés. Les pertes des revenus d'exportation vers les pays non CEE ont aussi été compensées. Dans Lomé IV, l'Union européenne a imposé un contrôle plus strict de l'utilisation de ces fonds, tandis qu'ils devaient être utilisés dans des activités de diversification. Jusqu'en 1990, les fonds ont été en partie utilisés pour d'autres usages que ceux pour lesquels ils étaient prévus.

Les fonds ont été augmentés de 0,925 milliard d'ECU (Lomé III) à 1,5 milliard pour Lomé IV et 1,8 milliard d'ECU pour Lomé IV bis.

Tableau 9 :
Les transferts du Stabex selon les groupes de produits en millions d'ECU et en %

Produits	1990		1991		
	Transferts totaux	%	Transferts totaux	%	
Café	147,615	69,5	250,912	64,1	
Cacao	43,382	20,4	68,935	17,6	
Coton	0,347	0,2	27,722	7,1	
Cuirs et peaux	0,543	0,3	13,568	3,5	
Noix de coco	2,239	1,1	5,371	1,4	
Bois	11,845	5,6	4,658	1,2	
Calmars	-	-	4,087	1,0	
Gomme arabique	-	-	3,468	0,9	
Thé	-	-	2,288	0,6	
Vanille	0,807		0,4	1,637	0,4
Arachide	2,326	1,1	0,695	0,2	
Bananes	1,504	0,7	1,030	0,3	

Source : Commission européenne

De 1975 à 1986, le transfert total s'est élevé à environ 1,488 milliard d'ECU. De cette somme, 27 % ont été versés dans la stabilisation des gains provenant des produits de l'arachide, 19 % du café, 11 % du cacao et des produits dérivés, et 8 % du coton. Pour la seule année 1988, 60 % des fonds sont allés au café, dont 30 % à la Côte d'Ivoire (1991 : 64 % au café et 18 % au cacao : voir tableau 9). En 1991, les pays africains les plus favorisés ont été la Côte d'Ivoire (18 % des fonds), le Cameroun (18 %), l'Ethiopie (12 %), l'Ouganda (9 %), le Soudan (8 %) et Madagascar (4 %)²⁰.

Bien que le système ait fonctionné, on trouve encore des failles importantes :

- les paiements totaux sont limités par des plafonds spécifiques, de telle manière que des chutes de prix extrêmes ne peuvent être compensées. En 1993, les demandes de transfert se sont élevées à 473 millions d'ECU pour 285 millions disponibles²¹. Une baisse à long terme du prix des matières premières ne peut pas être compensée ;
- le nombre des produits compris est limité, les produits agricoles inclus dans la politique agricole commune de l'Union européenne n'étant pas intégrés (par exemple le sucre et le tabac). De plus, les produits agricoles transformés ne sont pas inclus ;
- avec la prédétermination d'une limite de dépendance (5 %), la motivation pour diversifier est pratiquement nulle ;
- le paiement des fonds laisse à désirer dans certains cas. En effet, un accord doit d'abord être conclu entre les pays ACP et l'Union européenne portant sur les obligations mutuelles.

L'impact des paiements Stabex est plutôt faible. Des *instabilités* ont été réduites de 5 % dans les deux tiers des pays receveurs, tandis que six autres pays n'ont obtenu qu'une réduction de 10 %²². Les effets de redistribution du Stabex apparaissent dans le fait que, de

²⁰ Voir les rapports de la Commission; comparer Siem van't Oever et David Renkema, *Stabex in motion* (La Haye), 1993, Ministry of Agriculture, Nature Management and Fisheries.

²¹ La Commission déclare : "De 1990 à 1992, les taux de recouvrement étaient seulement de l'ordre de 450 % et en 1993 de 60 %, suite à la forte chute des prix du café et du cacao qui a bouleversé l'équilibre financier du système Stabex", Commission européenne, *La coopération financière et technique dans le cadre de la Convention de Lomé*, Bruxelles, janvier 1996, p. 13.

²² Voir Ousmane Badiane, "The Common Agricultural Policy and African Countries", in William I. Zartman (ed.), *Europe and Africa, The New Phase* (Boulder, Londres, 1993), pp. 75-94.

ces fonds Stabex versés entre 1975 et 1988, la moitié (48 %) était versée dans les pays les moins avancés (PMA); 52 % des fonds Stabex ont été transférés vers les pays à revenus moyens, c'est-à-dire qu'ils devaient partiellement récupérer les fonds. Les changements faits aux règles du Stabex dans l'accord de Lomé IV signifiaient que tous les signataires de la convention depuis 1990 ont accès à 100 % aux dons prévus par l'accord. Aucun remboursement n'est en vigueur. De fait, ces pays ayant un revenu plus élevé tendent à être favorisés. Comme le Stabex est orienté vers les produits et n'est pas conçu pour prendre en considération les critères de sous-développement, par exemple le revenu par habitant, la réforme de Lomé IV est plutôt susceptible de contribuer à l'amélioration des pays à revenus moyens.

Les pertes de revenus sont, sans aucun doute, un énorme problème pour les pays ACP. L'instrument Stabex, cependant, empêche ces pays d'introduire la stabilisation des revenus d'exportation à long terme par la diversification des produits et la formation d'un marché régional, etc. Des transferts peuvent financer des projets et des programmes dans les secteurs ayant connu des pertes de revenus. Ces transferts pourraient être aussi introduits dans d'autres secteurs, particulièrement pour la diversification. L'expérience a cependant montré que cela n'arrive pratiquement jamais. Depuis 1975, il n'y a pratiquement pas eu de réussites; cela est principalement dû au fait que le système Stabex est un mauvais régime de motivation.

Les fonds Stabex fournissent au gouvernement des revenus de transfert, ils sont une aide non conditionnelle au développement. Ils sont particulièrement bienvenus dans les pays ACP car ils ne sont liés à aucune obligation²³. Réciproquement, cela signifie que la subventionnalisation des produits particuliers du Stabex équivaut en fait à discriminer les activités non souhaitées, par exemple la production des biens manufacturés ou d'autres produits agricoles non subventionnés. On ne peut manquer de remarquer que les pays favorisés ont encore une forte tendance à se concentrer sur la production des produits Stabex et ont ainsi établi des structures de monoculture. Les programmes d'ajustement structurels de la Banque mondiale ont les mêmes effets, puisqu'ils insistent sur l'expansion des exportations traditionnelles dans de nombreux pays (par exemple le café et le cacao en Côte d'Ivoire et au Cameroun, ou le thé au Kenya)²⁴. Globalement, le système apporte une distorsion dans l'allocation des ressources au détriment d'une structure économique cohérente. Les pays dépassant le seuil de dépendance, par exemple en diversifiant leur gamme de produits, sont en pratique sanctionnés²⁵.

II.3.2 Les systèmes de subventions : le Sysmin

Un *fonds spécial pour les produits miniers* (Sysmin) a été établi pour la première fois par Lomé II. Les pays qui exportaient principalement des matières premières minérales brutes (comme le Zaïre, la Zambie, la Mauritanie et le Libéria) ont été exclus du système compensatoire. Cet accord semble avoir été conçu pour que la Communauté européenne puisse aisément s'approvisionner en matières premières. Selon l'accord de Lomé IV, le Fonds minier réserve 480 millions d'ECU (575 millions d'ECU pour la période 1995-2000) pour compenser les pertes de revenus. Ceci est applicable à neuf produits miniers (cuivre, cobalt, phosphates, magnésium, bauxite, étain, minerai de fer, or et uranium). Le Sysmin prend seulement en considération les produits qui constituent plus de 15 % des exportations totales

²³ Ceci est différent de la facilité compensatoire du FMI; voir Roland Herrmann, *Economic Effects and financial Stabilization Schemes in the EC's Development Policy* (Giessen, 1990), p. 25.

²⁴ Trevor Parfitt et Sandra Bullock (dir.), "The prospects for a new Lomé Convention", *Review of African Political Economy*, 47 (1990), pp. 104-116, p. 107.

²⁵ Les pays non signataires n'ayant pas accès aux paiements compensatoires, sont de ce fait aussi désavantagés. Le système de compensation des pertes de recettes d'exportation (COMPREX) qui existait de 1987 à 1993, inclut les PMA et a fonctionné de la même manière que le Stabex.

(10 % pour des Etats enclavés et des îles appartenant aux PMA). Jusqu'en 1990, des fonds Sysmin ont été alloués sous forme de prêts à long terme avec de faibles taux d'intérêt, pour être utilisés sous conditions dans des projets ayant des capacités de production et d'exportation de ces minerais. Depuis Lomé IV, des fonds Sysmin sont alloués sous forme de prêts non remboursables.

En fait, le système Sysmin ne s'est pas trouvé en position de compenser réellement la chute des revenus, qui dure depuis des années, par manque de fonds et en raison de la lenteur des débours. Contrairement au Stabex, le Sysmin n'est pas un système de stabilisation des revenus, même s'il compense les pertes sur les ventes; il vise à assurer à la Communauté européenne l'approvisionnement en matières premières dont elle a besoin. Les transferts du Sysmin visent à éviter le danger d'une stagnation dans la production minière face à la diminution de revenus des matières premières. Ces fonds ne favorisent en aucune manière la diversification.

Les systèmes Sysmin et Stabex subventionnent des structures bancales de production et d'exportation, renforçant ainsi la dépendance structurelle. Les deux instruments donnent l'impression qu'il n'y a pas de dispositions systématiques prises pour une politique de développement coopératif visant à mettre fin aux hétérogénéités structurelles et renforçant une industrie et une agriculture viables ainsi que le développement de marchés intérieurs. La révision ou l'abolition totale du Stabex et du Sysmin n'est pas seulement essentielle à l'élimination des hétérogénéités structurelles dans les pays ACP, elle réduirait aussi l'attitude qui consiste à "s'asseoir et prendre" qui prévaut entre les Etats ACP et la Communauté européenne. Faute d'idées générales, cependant, le Stabex et le Sysmin semblent considérés comme les "vaches sacrées" de la coopération dans les discussions sur les politiques de développement entre les Etats ACP et l'Union européenne. Si (et ceci est certainement une condition) les fonds disponibles devaient être orientés vers le développement de l'agriculture et l'établissement de la production industrielle (particulièrement celle des petites et moyennes entreprises), et si des concepts viables à long terme visant à la promotion de l'agriculture et de l'industrie devaient être intégrés dans la convention de Lomé, les fonds de compensation seraient bien mieux utilisés. De mauvais instruments toutefois ne peuvent pas favoriser un développement viable et permanent dans les pays ACP.

Ainsi, il faudrait mener un débat pour décider si le Stabex et le Sysmin devraient être réduits progressivement en 10 à 15 ans et si les fonds ainsi libérés devraient être alloués spécifiquement à la promotion de l'agriculture et de l'industrie, notamment à la promotion des petites et moyennes entreprises. Cette restructuration serait plus favorable à l'établissement de structures cohérentes que ce n'est le cas avec les fonds actuels de subvention.

III. UN AVENIR POUR LOMÉ

Les Etats ACP et l'Union européenne maintiennent un réseau qui a évolué au cours de l'histoire et qui n'a pu cependant éviter les hétérogénéités structurelles, les asymétries et les obstacles. La coopération devrait viser à empêcher un surcroît de marginalisation. La coopération de Lomé n'a pu y parvenir car ses instruments n'avaient qu'un impact limité. Lorsqu'ils ont pris racine, ce fut le résultat de faux signaux et de stimulants qui ont contribué d'une manière négative au renforcement des asymétries et des hétérogénéités structurelles. Des problèmes ont été allégés par certains projets et programmes ou - dans des situations de crises aiguës - par l'aide d'urgence et l'aide alimentaire ainsi que par des fonds de stabilisation.

Malgré de nombreux changements, les pays ACP portent encore le joug du modèle typiquement colonial de spécialisation des relations commerciales. Il y a très peu de chances de pouvoir produire et exporter davantage de produits industriels à long et moyen termes. Confrontée à la marginalisation africaine dans le commerce international, la coopération

continue de l'Union européenne et des ACP est quelque peu improbable. Le système préférentiel n'a pas eu les effets escomptés. Comme l'a démontré l'analyse, les statuts préférentiels ne peuvent pas contribuer à l'expansion du commerce. Les fonds compensatoires n'ont ni grandes significations ni avenir.

Comment la coopération peut-elle se poursuivre après ces expériences ? Diverses approches sont en cours de discussion, et seront brièvement traitées ici ²⁶.

III.1 La dépendance géostratégique

Selon la théorie des dépendances changeantes (dans laquelle l'Union européenne a un intérêt pour un *hinterland* stratégiquement approprié et les pays ACP cherchent la continuité d'une relation de clientèle qui a évolué au cours de l'histoire), le modèle pourrait continuer d'exister comme auparavant. Des réformes progressives pourraient être réalisées dans le cadre de ce modèle. Les problèmes fondamentaux cependant continueraient à être présents. Une libéralisation ultérieure du commerce international et des concepts de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) augmenterait considérablement le besoin de fonds de transaction pour compenser le surcroît de marginalisation. On peut douter que l'Union européenne soit prête à entreprendre cela. Ce qui importe surtout à l'Union européenne, c'est de sauvegarder son accès aux matières premières. Ceci pourrait être effectivement garanti en passant des accords avec certains pays producteurs de matières premières. La poursuite de la Coopération de Lomé sous sa forme actuelle dépend avant tout de la mise en équilibre des divers intérêts dans l'Union européenne et non des désirs des Etats ACP.

III.2 La coopération stratégique

Les toutes dernières approches quant aux alliances entrepreneuriales stratégiques indiquent que la dépendance a ses avantages : les "gains d'autonomie". Dans les systèmes de coopération en partenariat, la dépendance des Etats dominés est en fait renforcée dans certaines régions, afin de réaliser une marge d'autonomie dans d'autres.

Aujourd'hui, les pays africains réalisent des gains d'autonomie : par la dépendance de l'Union européenne vis-à-vis de l'énergie et des approvisionnements en matières premières, par la pression migratoire et les relations de compétition entre les Etats-Unis et le Japon²⁷ etc. Cela montre que la marge de manoeuvre autonome des Etats ACP pour exiger des changements dans les réglementations a considérablement baissé depuis 1989.

Des réseaux de relations réciproques existent entre l'Union européenne et l'Afrique par le biais d'institutions communes. Un changement supplémentaire dans les accords mutuels serait nécessaire dans ce genre d'alliances stratégiques, par exemple dans la coopération monétaire, dans la mise en oeuvre de mesures structurelles "à visage humain", dans la garantie des approvisionnements en énergie et en matières premières, dans le contrôle des guerres civiles et le flux des migrations. Un tel concept prend en compte les relations "naturelles" qui ont évolué à travers l'histoire et révèle clairement que l'on a affaire à des partenaires "inégaux" (dans le cadre de structures de pouvoir hégémonique). Ces partenaires

²⁶ Bossuyt, Lapporte et Brigaldino, *European development policy after the Treaty of Maastricht*, distinguent deux approches pour la redétermination de la Convention de Lomé : 1. "fine-tuning" (accorder les instruments) et 2. des perspectives d'avenir. Ces excellentes investigations suggèrent plusieurs réformes. S'il fallait vraiment envisager la continuation de Lomé, alors ces théories bien réfléchies devraient être prises en considération. Ces approches sont toutefois problématiques car elles n'examinent pas les effets des instruments centraux. Voir aussi ECDPM, *Beyond Lomé IV*.

²⁷ En ce qui concerne le continent africain, une compétition croissante se manifeste entre la France et les Etats-Unis dans de nombreux conflits (Libéria, Rwanda, Zaïre, Soudan, Sénégal et Côte d'Ivoire pour ne mentionner que quelques-uns d'entre eux). L'influence des Etats-Unis est plus importante dans les Caraïbes, tandis que le Japon, les Etats-Unis et la France sont en compétition dans la région du Pacifique.

ont une responsabilité globale (environnement, pauvreté). Le gain d'autonomie réalisé par le partenaire le plus faible de la coopération est augmenté par des tendances de perte de souveraineté et un intérêt commun dans la solution des problèmes d'environnement et de ressources. La gamme des stratégies de coopération s'étend.

A mon avis, vu les événements qui ont eu lieu au cours de la dernière décennie, la coopération stratégique ne pourra pas être réalisée. L'Union européenne et les Etats ACP n'ont pas saisi l'occasion de mettre en place une coopération stratégique. Face à la globalisation et à la formation triangulaire des blocs, la coopération stratégique est plutôt improbable²⁸. Les partenaires de cette coopération n'ont jamais fait aucun effort pour atteindre cet objectif.

III.3 Quitter, résister ou s'intégrer ?

Le grand danger est que la marginalisation de l'Afrique s'accroisse²⁹. Les arguments évoquant cette situation comprennent la chute de l'Union soviétique comme opposant stratégique à l'OCDE, le commerce mondial libéralisé dans lequel l'Afrique continuera à perdre et la formation des blocs triangulaires dont les centres sont le Japon, l'Amérique du Nord et l'Union européenne. Les réformes des politiques de développement se trouvent à un stade crucial. La politique de développement de l'Union européenne est passée d'une relation préférentielle liée aux subventions versées aux ACP, à une relation économique et de coopération "normale", comme c'est le cas avec l'Amérique latine, les pays méditerranéens et l'Europe de l'Est. Les relations de hiérarchie sont abandonnées. Ce qui les remplacera plus tard reste à voir. Ces développements constituent l'interprétation théorique la plus plausible. L'exigence de cohabitation, de cohérence et de complémentarité du traité de Maastricht contraint les Etats de l'Union européenne à coordonner et à planifier davantage leurs politiques de coopération. Une politique "de grande envergure" et une réorientation d'instruments³⁰, c'est-à-dire l'élimination de la fragmentation des programmes et des instruments, la suppression des duplications non planifiées dans les politiques de développement nationales et communautaires et le renforcement de la planification et de la mise en oeuvre des programmes de l'Union européenne. Ceci voudrait dire que l'application logique du traité de Maastricht mènera à la cessation du modèle de Lomé. Il est difficile de prévoir s'il y aura une phase de transition permettant l'ajustement, l'introduction d'autres formes d'instruments et de coopération étant donné les nombreux concepts à l'oeuvre dans l'Union européenne et les débats actuels plus importants sur l'union économique et monétaire. Il risque de s'ensuivre un assez grand danger de confusion dans la politique de développement de l'Union européenne. Si les Etats ACP demeurent dans l'état de léthargie qu'on observe depuis des années, les discussions en attente sur l'avenir de Lomé n'auront même pas lieu, sans parler des discussions sur les perspectives. En de telles circonstances, il en résultera finalement un réalisme politique sans solidarité.

Les discussions sur l'avenir de la coopération entre l'Afrique et l'Europe ont commencé à avoir lieu grâce aux politiques d'un monde nouveau et le nouveau défi qu'affronte l'Europe. Le concept "coopération au développement jusqu'à l'an 2000"³¹ montre clairement que l'Europe ne s'en est pas tenue à une position passive. D'autre part, les ACP n'ont pas présenté de nouveau projet. Ils ont persisté dans une attitude de "voir venir" (*wait and see*). Les ACP semblent craindre la fin de la coopération, la fin des relations de clientèle et d'usurfructiers. Ils

²⁸ Robert Kappel (éd.), "Center and periphery in the global order. Theoretical aspects in asymmetries and symmetries in the globalisation process", Leipzig, 1996, University Papers on Africa (ULPA n°7).

²⁹ Voir Kappel, "Africa's marginalisation in world trade as a result of the Uruguay Round agreements".

³⁰ Reithinger, "Probleme und Perspektiven Europaeischer Entwicklungspolitik", p. 387.

³¹ Commission des Communautés européennes, Révision de certains articles de Lomé IV en accord avec l'article 366(2) (Bruxelles, 1994).

sont prisonniers du modèle de Lomé. Les ACP ont insuffisamment réfléchi aux changements qui se sont produits dans l'arène géopolitique ainsi qu'aux subtiles interdépendances existant entre l'environnement et le développement. Les Etats ACP devraient arrêter de jouer les solliciteurs et s'efforcer de créer les conditions d'une coopération réciproque. Il faut mettre un terme aux relations de clientèle et d'usufruitiers. Cela devrait être rendu possible par les processus de démocratisation dans la mesure où, dans des conditions démocratiques, les réformes nécessaires qui n'ont pas été menées à bien par la classe dominante, seraient entreprises. Cependant, l'élimination des relations de clientèle comporte un danger : de nombreux pays ACP seraient détachés de l'Union européenne. Les processus endogènes, la démocratisation et l'expansion des moyens d'action qui en résulteraient rendant le changement et la coopération possibles sont des conditions préalables à une stratégie efficace contre la perte de liens. C'est seulement de cette manière que les ACP seraient en position de s'engager dans la réorientation de la coopération avec l'Europe, c'est-à-dire de proposer un développement durable et de mettre en oeuvre des relations de réciprocité.

La coopération de Lomé n'est pas née du désir de créer un bastion contre la globalisation. Depuis le début, elle n'était pas conçue comme une alliance stratégique visant à niveler les contrastes entre le centre et la périphérie. Elle ne visait pas au transfert de technologies, à la promotion de l'investissement ou à l'établissement d'un mécanisme de compensation pour le développement. Depuis la coopération de Yaoundé, elle s'est concentrée sur les liens politiques et les intérêts économiques particuliers. Les pays faibles utilisent tous les moyens possibles pour s'assurer une prise dans une communauté économique ou une zone de libre-échange afin d'éviter l'exclusion. Dans un tel ordre mondial, ces pays sont exposés à la compétition, bien que l'activité du centre ouvre une possibilité de rattrapage et d'émulation, dans une communauté économique ou une zone de libre-échange caractérisée par la coordination horizontale plutôt que par la subordination hiérarchique, l'ouverture (facteur mobilité) doit prévaloir et les alliances stratégiques doivent se faire à des conditions imposées, de telle manière que les transferts de technologies puissent être garantis comme condition nécessaire au "processus de rattrapage et de dépendance".

L'objectif général de ce modèle de compensation était de créer un mécanisme de compensation tout en impulsant en même temps un élan vers le développement du potentiel endogène. Les instruments mis en oeuvre par l'Accord de Lomé se sont montrés cependant inadaptés. Le système commercial préférentiel, les coûts de transport abaissés et la globalisation des systèmes de communication ont abattu les barrières. La perte de souveraineté

gagne du terrain. De tels phénomènes ne font qu'encourager les perspectives de développement dans la périphérie, si elle a un "centre de périphérie" avec des économies d'échelle et une immigration (et non pas une émigration) du travail. Des marchés créés par la demande peuvent alors se développer. Il y a définitivement formation d'un centre à une petite échelle, même dans certains Etats africains. Ceux-ci ne sont en aucune façon comparables au développement que connaissent les centres, à cause de la taille de leur marché, de leurs économies d'échelle et de leurs interdépendances. Les zones de périphérie n'ayant pas de contact significatif avec le centre (pour l'Afrique, ce contact n'existe que par l'exportation des matières premières, d'ailleurs sans grande importance pour l'économie mondiale ou pour l'Europe) sont prises dans une association asymétrique dont on aurait pu se débarrasser par le nationalisme du développement et/ou par la formation de blocs régionaux. Les moyens de réaliser ces objectifs peuvent être très différents. Afin de réaliser la mobilité dans la dépendance et de mettre en oeuvre des stratégies renforçant l'interdépendance, les options consistent à adopter davantage de méthodes orientées vers l'exportation ou un développement visant le marché intérieur. Les dynamiques technologiques et le pôle de croissance des pays de l'OCDE renforcent les effets de leur suprématie. Le mécanisme de nivellement (préférence

commerciale, systèmes d'aide compensatoire) ne semble pas efficace. Il n'est pas capable d'abattre les hétérogénéités structurelles. Ce fait sera confirmé par les économies ouvertes qui sont le résultat de l'échec de l'industrialisation de substitution aux importations et de la croissance sans limites d'un grand nombre de pays. L'Afrique est liée au marché mondial. Mais elle est prise dans un dilemme : elle est à la merci d'une situation économique globale et des fluctuations de prix, elle a une palette de production inégale et d'étroits marchés nationaux. Les instruments économiques de Lomé - s'ils ont quelque signification - renforcent les asymétries et empêchent le développement des potentialités endogènes en agriculture et dans l'industrie. Ils n'ont pas aidé au développement de potentialités adéquates. Ils ont lié l'Afrique de force à une division du travail qui ne favorise pas le développement durable.

La logique économique est différente de la logique politique. La marginalisation en Afrique ne peut pas être éliminée par la coopération. Ceci sera la tâche de l'Afrique seule. Le modèle de Lomé poursuit une logique politique. La politique de Lomé efface l'économie et exige des structures de stimulation qui barrent la route au développement endogène. Les flancs sont exposés d'un point de vue économique. Les pays ACP sont aussi pris dans la compétition internationale pour des marchés, des ressources et des bourbiers écologiques. Toutefois, des marchés locaux, nationaux et régionaux ont développé leurs dynamiques propres qui sont partiellement dépendantes du marché mondial et qui ont un pouvoir d'autonomie partiel. La coopération de Lomé est à la traîne. Elle a prouvé qu'elle était contreproductive, renforçant des forces centrifuges, poursuivant la logique de coopération postcoloniale de clientélisme en collaboration avec les classes dirigeantes. Elle ne contribue pas à l'autonomie dans le cadre de la dépendance.